

Папп В. В.,

*к.е.н., докторант Інституту регіональних досліджень НАН України,
м. Львів*

НАПРЯМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

У статті досліджено пріоритетні напрями інституційної трансформації на регіональному рівні. Висвітлено основні положення інституціональної теорії, з'ясовано суть інститутів та механізм їх функціонування в системі соціально-економічного розвитку регіону. Запропоновано шляхи вдосконалення та посилення інституційної складової в економічній системі регіону.

In the article explored priority directions institutes transformations on the regional level. Offered main positions an institutes theory, realized essence of institutes and mechanism of their operation in the system social-economic development of region. Offered way of improvement and reinforcement institutes component in the economic region system.

Сьогодні стало абсолютно очевидним, що найважливішою умовою трансформаційних змін є дотримання інституціональних вимог у їхньому здійсненні, що тільки створення і розвиток відповідної інституціональної бази означає дійсне формування ринкової економіки. Це означає, що в системі ефективних ринкових інститутів та інститутів цивільного суспільства закладений величезний трансформаційний потенціал, що не тільки стимулює економічний розвиток, але і виконує системоформуючі функції, додаючи економічній системі її якісну визначеність.

Вивченню інституціональних чинників економічного розвитку присвячено багато робіт як закордонних, так і вітчизняних економістів.

У працях провідних вітчизняних учених, таких як О. Алімов, В. Геєць, М. Долішній, Б. Кваснюк, В. Новицький, З. Герасимчук, Н. Гончарова, С. Кіреєв, Е. Гриценко, М. Зверяков, В. Зимовець, Л. Шостак значна увага приділяється інституціональним передумовам ринкової трансформації національної

економіки, обґрунтуванню необхідності інституціональних перетворень у різних сферах відтворювального процесу, а також ролі інститутів у формуванні демократичних свобод. У їхніх роботах аналізуються особливості формування інститутів у перехідних економіках, витрати інституціональних перетворень, викладені позиції з проблем становлення нової інституціональної структури.

Зокрема, В. Геєць розглядає масові громадські інститути як структури, які протидіють невинуватеному втручання держави в економічні процеси, при цьому відбувається оцінка професійних та моральних якостей людей [1].

На думку Ю. Кіндзерського, стрімкий соціально-економічний розвиток як регіонів, так і країни значною мірою виявляється у створенні та функціонуванні дієвих громадських інститутів, які покликані здійснювати контроль над владою [2].

В. Якубенко переконаний в тому, що принципових та тривалих інституціональних перетворень потребують ті економічні системи, сфери діяльності, яких перебувають у трансформаційному стані. Українська економіка — одна з них, що висуває проблеми її інституціональної трансформації на перший план [3].

Але в зв'язку з гострою необхідністю продовження радикальних інституціональних перетворень виникає ряд ще не досить досліджених, але дуже важливих питань щодо місця інституціональної системи в економічній системі суспільства, сутності механізму ефективних інституціональних змін, взаємозв'язку між інституціональними та системними змінами та ін.

Пошук відповідей на ці питання і є метою даної статті. А оскільки інституціональна система трансформаційного суспільства знаходиться в стані нерівноваги, то вона цілком може бути класифікована як відкрита складна нелінійна система, що припускає вихід на несподівану, непрогнозовану траєкторію.

Інституціональна система будь-якої країни — це результат синергії специфічного шляху її історичного розвитку, її географічного положення, політичної системи, культури і традицій, рівня її економічного розвитку, ступеня її участі в міжнародних організаціях і міжнародному співробітництві. Функціональним призначенням інституціональної системи є забезпечення умов спільної життєдіяльності господарюючих суб'єктів.

Структурними елементами інституціональної системи виступають інститути, складна взаємодія яких обумовлює якість сучасної інституціональної системи. Інститути виступають як сполучна ланка між економікою та іншими підсистемами суспільства, знаходячись на межі між економікою, правом, по-

літикою, культурою і відбиваючи їх взаємний вплив один на одного.

Але стосовно соціально-економічної системи в цілому інституціональна система виступає підсистемою, і випробовує її визначальний вплив. Інституціональні перетворення являють собою створення умов для дії ринкової системи шляхом перетворення правових інститутів, формування системи нових організацій і установ ринкового типу, створення нової системи управління економікою і т.д.

Структура інституціональних перетворень являє собою систему складових її елементів: економічних, політичних, правових і соціальних. Кожний з них має свої специфічні риси, але в той же час вони взаємообумовлені і взаємозалежні між собою. Їхня специфічність полягає у спрямованості на реалізацію конкретних завдань у своїй сфері. Взаємозв'язок і взаємозумовленість характеризується тим, що постановка і вирішення кожного завдання в сукупності з іншими переслідують одну загальну мету – створення інституціональних умов, що сприяють формуванню ринкового середовища, орієнтованого на максимальне задоволення потреб кожного суб'єкта ринку.

Інституціональні перетворення в трансформаційних системах характеризуються невизначеністю і нестійкістю, відсутністю достовірної інформації відносно майбутнього економічного розвитку. Це досить часто орієнтує економічних агентів не на інституціональні зміни, а на консервацію існуючої системи норм і правил, до яких вони вже пристосувалися, що перевірені попереднім досвідом. Для того, щоб змінити структуру такої інституціональної системи, необхідні заходи, здатні зруйнувати механізм дії негативних зворотних зв'язків, що постійно повертають інституціональну систему на колишню траєкторію розвитку.

Вимір ринкового потенціалу інституціональних систем – проблема практично не досліджена, оскільки є багатофункціональною та вимагає врахування безлічі чинників.

У ході реалізації ринкового потенціалу інституціональних змін варто розрізняти короткостроковий і довгостроковий періоди. Довгострокові інституціональні зміни – це послідовне нагромадження численних короткострокових змін. Оскільки суб'єктивні моделі реформаторів не завжди швидко і точно втілюються в реальній практиці, а наслідки проведених реформ найчастіше носять невизначений і непередбачуваний характер, досить часто націлені на найкращі цілі реформи дають настільки суперечливі підсумки, що розрив між намірами і результатами перетворюється в досить значиму проблему.

Уся попередня історія трансформаційних процесів в Україні доводить існування такого розриву, досить згадати підсумки приватизаційних програм. Але якщо результати реформ, незважаючи на всю непередбачуваність, усе-таки мають позитивну динаміку, то після кожного їхнього етапу якість інституціонального розвитку суспільства підвищується. Цей зростаючий потенціал ринкових інститутів являє собою продовження руху системи до справді ринкових відносин.

Таким чином, якщо економічний потенціал суспільства дає можливість зрозуміти рух як визначену траєкторію економічного росту, то потенціал інституціональної системи направляє суспільство до вибору траєкторії соціального розвитку, визначає напрямки, шляхи та цілі цього розвитку. Якщо при цьому процес формування ринкових інститутів буде відбуватися системно і супроводжуватися їх взаємодією і створенням синергетичних ефектів, то суспільство впевнено і швидко піде по ринковій траєкторії. Тим самим у країні будуть створені необхідні умови для саморегулювання, а надалі і самоорганізації економіки. Таким чином, ринковий потенціал інституціональних систем виступає як безупинний і багатофакторний процес утворення нових можливостей суспільства, на основі яких буде відбуватися подальше просування і поглиблення реформ.

Реалізація потенціалу виникаючих нових інституціональних систем створює можливості обрати справді ринковий напрямки реформ, і спрогнозувати націленість як сьогодення, так і майбутнього економічного розвитку. Тому, у трансформаційних економіках процес реалізації ринкового потенціалу інституціональних систем виконує системоформуючу функцію. Ця системоформуюча здатність ринкового потенціалу складається в його як внутрішньому, так і зовнішньому впливі на становлення ринкових якостей суспільства, на розкриття не реалізованих можливостей для кількісної і якісної зміни суспільства. При цьому глибинні тенденції функціонування і реалізації ринкового потенціалу інституціональних систем невіддільні від критеріїв економічної доцільності й ефективності. Це означає, що реалізація ринкового потенціалу інституціональних систем не тільки носить системоформуючий характер і створює реальну основу для системних перетворень суспільства, але і є передумовою для переходу до справді ефективної інноваційної та соціально спрямованої економіки.

Україна впродовж першого десятиліття незалежності практично не проводила усвідомленої регіональної політики (перший Указ Президента стосовно регіональної політики видано у

2001 році) як через зосередження уваги на загальнодержавних, макроекономічних проблемах, так і, сподіваючись, що ринкові механізми автоматично подолають міжрегіональні аномалії. Відповідно, переважала думка про недоцільність упровадження спеціальних інститутів, відповідальних за розроблення й реалізацію державної регіональної політики.

Однак досвід практично всіх розвинутих країн переконує, що ринкові відносини як такі здатні тільки породжувати й поглиблювати регіональні проблеми, і на певному етапі диспропорції ринкового розвитку набувають характеру міжрегіональних. Об'єктивні міжрегіональні диспропорції в умовах нерегульованого ринку набувають характеру аномалій і стають загрозою не лише соціальній і політичній системі держави, а й можуть спричинити дезінтеграційні процеси.

Звісно, диспропорції в економічному розвитку територій були й завжди будуть. Але якщо вони стають неконтрольованими, це означає, що в державі немає регіональної політики, або ж вона неефективна. Тому пошук дієвих моделей регіональної політики — одне з ключових питань розвитку державних інститутів в усьому світі.

Конкретна інституційна модель, яку обирає та чи інша держава для розроблення й реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть більш-менш однорідно розвинуті країни розрізняються гостротою й специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо.

Аналіз зарубіжної практики показує, як ускладнюються розроблення та реалізація регіональної політики в державах з великою територією, які, крім того, характеризуються поліетнічним, полікультурним і поліконфесійним складом населення. Ускладнення ці обумовлені як появою ще одного рівня управління, так і політико-психологічними чинниками, що ускладнюють досягнення консенсусу між основними учасниками процесу регіонального планування, розвитку й управління.

Такий комплекс проблем неможливо вкласти в прості інституційні форми. Потрібна складна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують обіг необхідної інформації та ресурсів. Це означає, що в перспективі слід вибудувати нову кооперацію інститутів — загальнодержавних, регіональних і муніципальних, з одного боку, і державних, підприємницьких та громадських — з іншого.

В Україні формування інституційного механізму державного регулювання розвитку регіонів поки що не завершено, він є

фрагментарним, недостатньо структурованим і загалом ще не розв'язує проблеми розроблення та втілення сучасної ефективної регіональної політики. Діяльність у цьому напрямку наявних державних органів влади потребує вдосконалення та реформування, хоча перелік таких органів досить значний.

Нова парадигма регулювання розвитку регіонів полягає, зокрема, в появі сучасних специфічних технологій управління, в основі яких — співіснування, взаємопроникнення різних тенденцій та розуміння того, що жоден з наявних важелів управління, зокрема й органи виконавчої влади, не може самотійно забезпечити ефективного впливу на регіональний розвиток. Очевидно, що деякі повноваження в сфері розвитку регіонів держава змушена делегувати суб'єктам, які не входять до вертикалі виконавчої влади і не є органами місцевого самоврядування.

Практика впливу на регіональний розвиток дає приклади успішного функціонування різноманітних інститутів, які сприяли органам державної влади та місцевого самоврядування в досягненні цілей розвитку регіонів.

В Україні вже є певний досвід функціонування агентств регіонального розвитку. Свідченням цього є прийняті свого часу постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку” від 30 липня 1999 р. № 1394 та “Про затвердження Положення про Координаційну раду з формування мережі регіональних агентств розвитку” від 28 жовтня 1999 р. № 1996. Прийняття зазначених документів було наслідком тривалої дискусії з приводу найдоцільніших форм функціонування агентств регіонального розвитку в Україні та механізму їхньої взаємодії з органами державної влади.

Досвід країн Центральної Європи засвідчує, що напрями діяльності агентств регіонального розвитку та їхні організаційно-правові форми є досить різноманітними, постійно еволюціонують і залежать від переважної в державі парадигми регіонального розвитку, чинного законодавства та наявності чи відсутності спеціалізованих органів державної влади й управління з питань регіонального розвитку. Для більш ефективної діяльності агентств регіонального розвитку доцільно створити Асоціацію даних агенств, які покликані здійснювати координацію та контроль (див. рис. 1).



Рис. 1. Інституційний механізм регіонального розвитку

Проблемами інституційного забезпечення державної регіональної політики України залишаються несистемність і недовговічність існування окремих інститутів. Ідеться також про брак системи державних і недержавних органів, здатних у взаємодії й координації ефективно реалізовувати завдання регіональної політики. Необхідна інституційна структура з вертикальними, горизонтальними й діагональними зв'язками, що забезпечують рух необхідних ресурсів і процесів.

Нова парадигма регулювання розвитку регіонів полягає, зокрема, в розумінні того, що жоден з важелів управління, зокрема й органи виконавчої влади, не може самостійно забезпечити ефективного впливу на регіональний розвиток. Очевидно, деякі повноваження в сфері розвитку регіонів держава змушена делегувати суб'єктам, що не входять до вертикалі виконавчої влади і не є органами місцевого самоврядування.

Загалом інституційний механізм регіональної політики має керуватися такими основними принципами:

- принцип субсидиарності, тобто максимальне наближення конкретної функції управління до її споживача;
- принцип достатності повноважень, тобто повноваження рівня управління, що реалізовує функцію, повинні бути необхідними й достатніми для її ефективної реалізації;

– принцип відповідності повноважень і відповідальності та ресурсного забезпечення.

У сферу обов'язкової компетенції органів управління чи самоврядування не повинні входити функції, які не відповідають цілям територіального управління або їх реалізують самостійні суб'єкти господарювання, і вони регулюються ринковими механізмами.

В основі інституційного механізму регіональної політики має перебувати певний орган, де приймають ключові управлінські рішення і який забезпечує координацію інших інститутів у процесі реалізації регіональної політики.

При цьому слід взяти до уваги, що ставлення до території як об'єкта індустріального освоєння й експлуатації, властиве індустріальній фазі розвитку, відходить у минуле. Регіональна політика все більше набуває просторового характеру, трансформуючись у “просторовий розвиток”. Крім того, прискореними темпами створюються інфраструктури, що забезпечують екологізацію господарської діяльності й інформатизацію управлінських процесів.

У низці країн роль центрального уряду змінюється в бік розроблення й координації політики, а не її впровадження, у зв'язку з чим зростає роль місцевих органів влади, які несуть усе більше відповідальності за реалізацію регіональної політики.

Світова практика показує, що, крім штабного центру, функції якого зазвичай виконують спеціальне міністерство регіональної політики чи інша неспеціалізована інституція, можуть існувати також міжвідомчі органи й агентства регіонального розвитку, їхня роль у системі регіонального розвитку виглядає такою:

– парламент та міжвідомчі органи здійснюють нормативно-правове забезпечення, його публічно-правовий характер та координацію регіональної політики;

– міністерство регіональної політики виконує функції штабного центру, тобто приймає основні рішення щодо регіональної політики, організовує їх втілення, фінансування та контроль;

– агентства регіонального розвитку інтегрують ініціативу бізнесу, територіальних і професійних співтовариств в інтересах регіонального розвитку.

Оцінка ефективності інституційного механізму регіональної політики залежить від того, чи забезпечує цей механізм реальний регіональний розвиток. Тому розвиток регіону не повинен і не може вичерпуватися суто механічним зростанням окремих елементів. Це необхідно усвідомлювати, оцінюючи інституцій-

ний механізм, адже кожне відомство може забезпечити певне зростання окремих показників у межах своєї компетенції, але при цьому територія не розвиватиметься, бо інші показники (зокрема соціальні й екологічні) деградуватимуть.

Збалансованість розвитку регіону передбачає дотримання особливої для кожної регіональної системи пропорції її потенціалів (економічного, екологічного, демографічного тощо), що забезпечує сталість і соціальну орієнтацію розвитку. Відповідно до цієї ідеї функціонування повноцінних регіонів неможливе без перетворень, спрямованих на внутрішню збалансованість: утворення елементів, яких бракує в структурі регіону та подолання деструктивності інших складників, стимулювання внутрішньо- і міжрегіональних зв'язків. Тому розвитком регіону доцільно вважати такий режим функціонування системи, який забезпечує позитивну динаміку рівня та якості життя населення за рахунок сталого і збалансованого відтворення соціального, економічного, ресурсного й екологічного потенціалів території.

Отже, для України проблемою, яка значно ускладнює поступ регіонального розвитку, залишається взаємодія місцевих органів державної виконавчої влади та відповідних представницьких органів. Найбільша кількість владних повноважень на регіональному рівні належить до суміжної компетенції місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, що суперечить європейським тенденціям регіонального управління та розвитку. На практиці це призводить до невідповідного втручання органів державної виконавчої влади в сферу місцевого самоврядування, дублювання при вирішенні конкретних питань розвитку територіальних громад і регіонів.

Інтегральний результат діяльності всіх складових частин інституційного механізму регіональної політики має забезпечувати соціально орієнтований, збалансований, сталий розвиток усіх регіонів та забезпечення єдиних соціальних стандартів життя, незалежно від місця проживання.

При цьому важливо унеможливити (або мінімізувати) суб'єктивний чинник у відносинах "центр — регіони", особливо в системі міжбюджетних відносин. Особливе завдання — перетворити органи місцевої влади з пасивних реципієнтів бюджетних коштів на активних постачальників послуг громадянам поряд з підвищенням рівня підзвітності та відповідальності.

Важливим завданням подальшого дослідження є аналіз економічної складової та форм її інституціональних перетворень, оскільки саме вони представляють найбільшу актуальність у частині рельєфного відображення розвитку державної влас-

ності і визначення потенціалу її впливу на економічний ріст як країни, так і регіонів.

Література

1. Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи). Інститут економічного прогнозування: Монографія / За ред. академіка НАН України В. М. Гейця. – К.: Логос, 1999.
2. Кіндзерський Ю. Інституціональні аспекти відтворення у контексті структурних трансформацій // Економіка України. – 2007. – №2. – С. 4 – 12.
3. Якубенко В. Д. Базисні інститути у трансформаційній економіці: Монографія. – К.: КНЕУ, 2004.